

YUSTITIA

LEMBAGA KAJIAN HUKUM (LKH)

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIRALODRA INDRAMAYU

Penegakan Hukum Lingkungan Hidup terhadap Dampak dari Kegiatan PT. Freeport Indonesia di Provinsi Papua dan Prospek Penyelesaiannya

Oleh : Nurhasan, SH., MH.

Penegakan Hukum Pidana Suatu Kajian terhadap Kenakalan Remaja yang Menjadi Gang Motor

Oleh : Dr. Juju Samsudin Saputra, SH., MH.

Penegakan Konstitusi Konstitusionalisme dalam Pemikiran Maher Hathout "In Pursuit of Justice : The Jurisprudence of Human Rights in Islam"

Oleh : Didi Nursidi, SH., M.Hum dan R. Agus Abikusna

Sistem Politik Peradilan Indonesia dalam Mewujudkan Penegakan Hukum yang Efektif dan Efisien

Oleh : Nurul Chotidjah, SH., MH.

Penegakan Hukum Suatu Model Membangun Citra Komisi Pemberantasan Korupsi

Oleh : Didi Nursidi, S.H., M.Hum



REDAKTUR JURNAL "YUSTITIA"

FAKULTAS HUKUM
LEMBAGA KAJIAN HUKUM (LKH)
UNIVERSITAS WIRALODRA INDRAMAYU

Penanggung Jawab :

Dekan Fakultas Hukum Universitas
Wiralodra Indramayu

Penasehat & Konsultan Redaksi :

1. Prof. Dr. Toto Tohir, S.H.
2. Dr. Ujang Suratno, S.H., M.Si.
3. H. Tatang Odjo Suardja, S.H., M.H.
4. Didi Nursidi, S.H., M.Hum.
5. Suhaendi Salidja, S.H., M.H.

Pimpinan Umum :

Atoillah Karim, S.H., M.A.

Dewan Redaksi :

1. Syamsi Bahri Siregar, S.H., M.H.
2. Nurhayati, S.H., M.H.
3. Saefullah Yamien, S.H., M.H.

Pimpinan Redaksi :

Kodrat Alam, S.H., M.H.

Wakil Pimpinan Redaksi :

Supendi, S.H.

Sekretaris :

Makhfud Agustriyono, S.H.

Bendahara :

Aliffiniah

Editor

Shaum Ikhwani Nurdin, A.Md.

Pimpinan Usaha :

Murtiningsih Kartini, S.H., M.H.

Pimpinan Sirkulasi :

Agung Uki Winoto, S.H.

DAFTAR ISI

- Daftar isi i
Kata Pengantar ii
Pra Kata Dekan Fakultas Hukum iii
1. Penegakan Hukum Lingkungan Hidup terhadap Dampak dari Kegiatan PT. Freeport Indonesia di Provinsi Papua dan Prospek Penyelesaiannya
Oleh : Nurhasan, SH., MH. 567
 2. Penegakan Hukum Pidana Suatu Kajian terhadap Kenakalan Remaja yang Menjadi Gang Motor
Oleh : Dr. Juju Samsudin Saputra, SH., MH. 590
 3. Penegakan Konstitusi Konstitusionalisme dalam Pemikiran Maher Hathout "In Pursuit of Justice : The Jurisprudence of Human Rights in Islam"
Oleh : Didi Nursidi, SH., M.Hum dan R. Agus Abikusna 617
 4. Sistem Politik Peradilan Indonesia dalam Mewujudkan Penegakan Hukum yang Efektif dan Efisien
Oleh : Nurul Chotidjah, SH., MH. 643
 5. Penegakan Hukum Suatu Model Membangun Citra Komisi Pemberantasan Korupsi
Oleh : Didi Nursidi, S.H., M.Hum 662

JURNAL YUSTITIA

Mengundang anda menuliskan pemikiran-pemikiran yang berkaitan dengan ilmu Hukum. Jumlah halaman tulisan 10-15 halaman A-4 Spasi ganda dilengkapi dengan Abstraksi, End Note dan Daftar Pustaka.

Redaksi dapat menyinkat, mengubah dan mengedit tulisan tanpa mengubah maksud dan esensi tulisan. Dianjurkan tulisan dikirim dalam bentuk naskah dan file dalam CD.

KIRIM KE KANTOR REDAKSI :
Jl. Ir. H. DJUANDA KM. 3 INDRAMAYU TELP. (0234) 275599
Email : yustitia_thuw@yahoo.co.id

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP DAMPAK DARI KEGIATAN PT FREEPORT INDONESIA DI PROVINSI PAPUA DAN PROSPEK PENYELESAIANNYA

Nurhasan, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung

Enforcement of environmental laws in its observance fact facing many obstacles, challenges, and loaded with a variety of interests that are not easily negotiated. This condition is most apparent in solving environmental problems that occur as a result of the activities PT Freeport Indonesia in Papua. The problem arises when the company changing the designation (function) a certain river, from the traditional designation as a means of irrigation and the family needs a new designation as a means of transporting solid waste (tailings) mineral industry. Because of that problem the people of Papua reacted strongly and so does the stakeholder. There are many dispute settlements made towards guaranteeing the balance of interests between the bussines community and the government in order to empower the people of Papua. This article using juridical-empirical approach, legal analysis, and techniques of data collection literature study. The expected result is the formulation of a model of community collaboration and integrated industrial management as a form of a comprehensive solution to the environmental problems that is Bussines is not only oriented on physical mitigation but also social mitigation.

A. Pendahuluan

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua memberi kewenangan-kewenangan khusus kepada pemerintah Provinsi Papua yang tidak dimiliki provinsi-provinsi lainnya, diantaranya : (1) Kewenangan di bidang Fisik (dalam arti luas : Biologi, Geologi, Fisik) yang mencakup proses perencanaan,

pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian dalam rangka pengelolaan sumber daya alam ; dan (2) Kewenangan di bidang Sosial (dalam arti luas : Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Adat).

Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melindungi hak-hak masyarakat adat Papua, seperti hak ulayat dan hak perorangan masyarakat hukum adat yang

bersangkutan (Lihat UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Pasal 43). Pemerintah Provinsi Papua juga berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat Papua dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan, pemerataan, kepastian hukum, pelestarian lingkungan, dan pembangunan berkelanjutan (Lihat UU No. 21 Tahun 2001, Pasal 38, 63, dan 64). Majelis Rakyat Papua (MRP) yang anggota-anggotanya merepresentasikan orang-orang asli Papua memiliki peran strategis bagi upaya perlindungan hak-hak orang asli Papua (Lihat UU No. 21 Tahun 2001, Pasal 19, 20, 21, 22, 23, 24, dan 25).

Kondisi alam Papua memiliki karakter khusus, diantaranya : (1) secara geologi, bentang alam Papua berupa pedataran tinggi (curam, terjal), di dalamnya terdapat gunung, lembah, dan sungai ; (2) secara biologi, terdapat banyak jenis flora

dan fauna yang bersifat endemis ; dan (3) secara fisik, terdapat beragam jenis mineral, batu, tanah, dan kadar air tawar di atas ambang batas.

Masyarakat Papua juga memiliki adat yang khusus, misalnya : suku Amungme yang habitatnya di gunung tidak tertarik pada kegiatan perikanan, dan sebaliknya suku Komoro yang habitatnya di pantai tidak tertarik pada kegiatan bercocok tanam. Kondisi adat Papua tersebut mengakibatkan sungai (PP No. 35 Tahun 1991 tentang Sungai, Pasal 1 ayat (1) : "Sungai adalah tempat-tempat dan wadah-wadah serta jaringan pengaliran air mulai dari mata air sampai muara dengan dibatasi kanan dan kirinya serta sepanjang pengalirannya oleh garis sempadan". Pasal 1 ayat (7) : "Garis sempadan sungai adalah garis batas luar pengamanan sungai") belum dimanfaatkan secara optimal, baik untuk mendukung kegiatan perikanan maupun bercocok tanam.

Paradigma masyarakat Papua dalam melestarikan fungsi sungai dilakukan melalui mitos, yaitu sungai

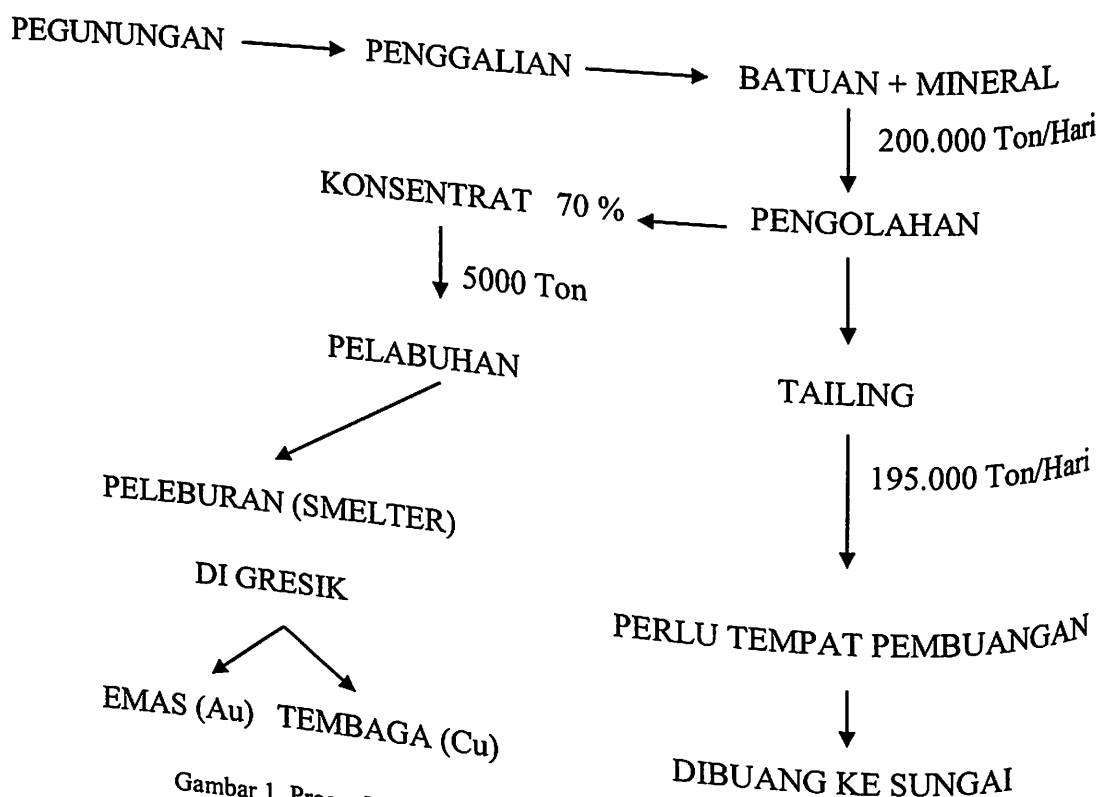
sebagai air susu ibu yang oleh karenanya harus dijaga.

Kegiatan industri penambangan mineral dalam prosesnya menghasilkan limbah padat (*tailing*) yang dibuang secara langsung ke sungai. Sungai telah dimanfaatkan untuk pengangkutan limbah padat yang dampaknya memberi tekanan pada aspek fisik (dalam arti luas) dan aspek sosial (dalam arti luas). Pemanfaatan sungai untuk kegiatan industri tidak cukup hanya dengan mengantongi izin Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), tetapi juga harus memperhatikan mitigasi (perbaikan) dampak lingkungan fisik (rekognisi, kompensasi, reklamasi) dan pemberdayaan masyarakat (*community development*).

Sejak awal beroperasinya, manajemen P.T. Freeport Indonesia yang menjalankan usaha industri penambangan mineral di Grasberg Papua, telah menjatuhkan pilihan pada pemanfaatan sungai tertentu sebagai sarana pengangkutan limbah padat. Pilihan tersebut merupakan

pilihan terbaik yang merupakan hasil penelitian pihak perusahaan dan pihak terkait lainnya. Namun demikian, pilihan tersebut baru didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan secara geologi, biologi, fisik, dan secara ekonomi. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak persoalan sosial-budaya yang timbul dan belum terpecahkan. Selain dari itu, masih terdapat kekosongan hukum, yaitu masyarakat Papua belum memiliki jaminan kepastian hukum tentang pemanfaatan sungai tertentu sebagai sarana pengangkutan limbah padat.

Kondisi faktual proses pengolahan bijih emas dan tembaga yang diusahakan oleh P.T. Freeport Indonesia di Papua sebagaimana digambarkan dalam Gambar 1 di bawah ini, menunjukkan bahwa sungai telah dipilih sebagai pilihan yang dianggap paling menguntungkan (pertimbangan : kestabilan, keselamatan, dan ekonomi) untuk dimanfaatkan sebagai sarana pengangkutan limbah padat :



Gambar 1. Proses Pengolahan Bijih Emas dan Tembaga (Nurhasan: 2012)

Memperhatikan informasi dari manajemen PT Freeport Indonesia, bahwa areal penambangan mineral (emas dan tembaga) di pegunungan Grasberg Papua berada pada ketinggian 3.600 meter sampai dengan 4.000 meter di atas permukaan laut. Batuan yang di dalamnya mengandung unsur mineral (200.000 ton/hari) dibawa ke pabrik pengolahan yang berada pada

ketinggian 2.800 meter di atas permukaan laut. Dari proses di pabrik pengolahan dihasilkan konsentrat 70 % (5000 ton) yang berarti menyisakan ampas buangan (*tailing*) dalam jumlah besar (195.000 ton/hari) yang menuntut adanya tempat pembuangan dan sarana untuk mengangkutnya. Setelah melalui pengkajian yang mendalam, akhirnya manajemen P.T. Freeport Indonesia

menjatuhkan pilihan pada salah satu anak sungai untuk dimanfaatkan sebagai sarana pengangkutan limbah padat menuju areal reklamasi lahan limbah padat. Pilihan tersebut merupakan pilihan terbaik yang merupakan hasil penelitian berbagai pihak, dan oleh karena itu perlu diatur lebih lanjut.

Kegiatan industri penambangan mineral sebagai bagian dari proses pembangunan, dalam pelaksanaannya memerlukan ruang (Lihat UU No. 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang, Pasal 1 angka 1 : “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”), yang berarti terkait dengan persoalan pemanfaatan lingkungan. Sungai sebagai bagian dari lingkungan hidup telah dimanfaatkan untuk pengangkutan limbah padat. Pemanfaatan sungai tertentu untuk pengangkutan limbah padat industri

mineral telah memberi tekanan pada aspek fisik (dalam arti luas : biologi, geologi, fisik) dan aspek sosial (dalam arti luas : politik, ekonomi, sosial, budaya, adat).

Secara fisik, badan-badan sungai sebagai jalan mengalirnya air dari gunung dan lembah, yang kemudian ke dalam badan-badan sungai tersebut dialirkan limbah padat industri mineral. Pemanfaatan sungai sebagai sarana pengangkutan limbah padat tersebut memberi tekanan pada badan-badan sungai, flora, dan fauna yang hidup di sekitar sungai dan lebih luas lagi berdampak pada terganggunya ekosistem dalam Daerah Aliran Sungai (DAS). Tekanan pada aspek fisik (dalam arti luas) tersebut berpotensi menimbulkan masalah lingkungan. Diharapkan, ketika berakhirnya masa Kontrak Karya (*Contract of Work*), kondisi lingkungan di areal reklamasi lahan limbah padat dapat normal kembali (Lihat UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Pasal 8 : “Penanaman Modal Asing di bidang pertambangan didasarkan

pada kerjasama dengan Pemerintah menurut sistem kontrak karya atau bentuk lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

k pihak lain untuk mengerjakan pertambangan itu sebagai kontraktor Pemerintah. Kontrak karya yang pertama telah dilakukan secara "khusus" dengan sebuah perusahaan Amerika Serikat (P.T. Freeport) pada bulan April 1967 untuk mengusahakan tembaga dan emas di Ertzberg, Pegunungan Jaya Wijaya, Irian Jaya (Papua). Dikatakan "khusus" karena UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan baru diundangkan pada tanggal 2 Desember 1967).

Provinsi Papua memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Jumlah perusahaan yang menanamkan modalnya di Papua cukup banyak, dan terdapat fenomena tumbuhnya kesadaran masyarakat Papua untuk dapat berperan secara optimal sebagai pelaku pembangunan. Dalam

berlaku". Lihat juga *Indische Mijnewet 1899* (IMW), Pasal 5a yang menghasilkan model kontrak 5a, yang memungkinkan Pemerintah menunju

kenyataannya, pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum dilakukan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, sebagai dampaknya tingkat kesejahteraan penduduk asli Papua masih rendah.

Pada masa Orde Baru, Pemerintah memberikan perhatian yang sangat besar kepada perusahaan-perusahaan swasta asing terutama yang bergerak dalam usaha pertambangan, minyak dan gas bumi. Dampak yang terjadi adalah hak-hak masyarakat Papua terabaikan bahkan cenderung dikorbankan demi daya tarik investasi asing. Setelah era reformasi, secara manajerial, *community development* (Comdev) sangat penting untuk mempertahankan kelangsungan hidup perusahaan karena perusahaan tidak mampu bertahan apabila tidak

didukung oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Optimalisasi partisipasi masyarakat Papua dalam kegiatan industri penambangan mineral penting karena bagi masyarakat Papua berdasarkan kearifan tradisionalnya menempatkan fungsi gunung sebagai susu ibu dan fungsi sungai sebagai air susu ibu. Kearifan tradisional masyarakat Papua yang menempatkan fungsi sungai sebagai air susu ibu mengandung makna bahwa sungai merupakan sumber kehidupan yang tidak boleh dicemari dan dirusak.

Pembangunan industri berdasarkan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar, yang disebut Pengelolaan Industri Terintegrasi (Lihat Tarsisius Murwaji, "Blue Print Community Development Industri Pertambangan Dalam Era Otonomi Daerah", Makalah, disampaikan pada Temu Ilmiah Dasawarsa Program

Magister Manajemen Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 6 September 2003, hlm. 16). Bagi perusahaan, pemanfaatan sungai untuk pengangkutan limbah padat industri mineral yang sesuai dengan konsep Pengelolaan Industri Terintegrasi itu berbiaya tinggi, yaitu selain berkewajiban melakukan penanggulangan dampak lingkungan biologi-geologi-fisik (mitigasi fisik) juga berkewajiban melakukan penanggulangan dampak sosial (mitigasi sosial).

Perlu kajian hukum pemanfaatan sungai untuk pengangkutan limbah padat industri mineral dalam rangka mewujudkan Pengelolaan Industri Terintegrasi, sehingga perusahaan dalam jangka waktu tertentu mempunyai kesempatan untuk mendapatkan hak-haknya dan melaksanakan kewajiban-kewajibannya tanpa mendapat tekanan atau tuntutan dari masyarakat.

Penelitian ini didasarkan pada beberapa asumsi sebagai berikut : (1) Masyarakat Papua memiliki hak

ulayat pada areal penambangan industri mineral ; (2) Masyarakat Papua di sekitar P.T. Freeport Indonesia, yaitu suku Amungme dan suku Komoro dalam memenuhi kebutuhan hidupnya masih menggunakan cara meramu atau mengambil langsung dari alam (*food gathering*) ; (3) Sungai yang dimanfaatkan sebagai sarana pengangkutan limbah padat merupakan salah satu anak sungai dari sekian banyak anak sungai Otomona-Ajkwa ; (3) Program reklamasi lahan limbah padat dilaksanakan secara konsisten dan sinergis dengan program pemberdayaan masyarakat sekitar (*community development*) ; dan (4) Terdapat jaminan kepastian hukum bagi masyarakat Papua bahwa setelah masa kontrak karya (antara P.T. Freeport Indonesia dengan Pemerintah) berakhir, program reklamasi lahan limbah padat telah tuntas dilaksanakan.

B. Permasalahan

Dengan memperhatikan latar belakang masalah dan beberapa asumsi tersebut di atas, maka identifikasi masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana hukum positif mengatur pemanfaatan sungai tertentu sebagai sarana pengangkutan limbah padat ?
2. Bagaimana konsep Model Kolaborasi Pemberdayaan Masyarakat dan Pengelolaan Industri Terintegrasi sebagai penyelesaian komprehensif terhadap dampak dari kegiatan PT Freeport Indonesia di Provinsi Papua ?

C. Pembahasan

1. Landasan Teoritis

Dasar Undang-undang 1945 (UUD 1945) sebagai hukum dasar yang tertulis merupakan sumber hukum positif yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam rangka mencapai kepastian hukum. Salah satu tujuan yang

diharapkan dapat dicapai dari penelitian ini yaitu adanya kepastian hukum tentang pemanfaatan sungai tertentu sebagai sarana pengangkutan limbah padat industri mineral di Provinsi Papua. Dengan demikian, maka hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) untuk memperoleh kepastian hukum, dalam proses penyusunannya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Besarnya kewenangan yang dimiliki Provinsi Papua melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua harus diaktualisasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Status Otonomi Khusus akan lebih bermanfaat bagi masyarakat Papua jika dimplementasikan secara tepat dan benar untuk mempercepat proses pemberdayaan masyarakat (*community development*) Papua.

Jika dikaitkan dengan hasil penelitian terdahulu (Tarsisius Murwaji: 2003), maka unsur pemberdayaan masyarakat (*community development*) merupakan salah satu prasyarat dalam mewujudkan konsep Pengelolaan Industri Terintegrasi.

Dalam mengadakan pengaturan sumber daya alam (pemanfaatan sungai), Pembukaan UUD 1945 alinea ketiga telah memberi landasan yuridis yang penting tentang kedudukan alam. Pada kalimat “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa” terkandung makna bahwa manusia sebagai bagian dari alam mengakui kedudukan Allah Yang Maha Kuasa (Tuhan Yang Maha Esa) sebagai pencipta alam dan berkuasa atas segala sesuatu yang ada di alam semesta. Dengan demikian, alam beserta isinya (sumber daya alam, termasuk sungai) tunduk kepada Hukum Tuhan sebagai hukum tertinggi yang dalam penggolongan hukum menurut Thomas Aquino disebut

Lex Aeterna (Hukum dibagi ke dalam 4 (empat) golongan, yaitu : *Lex Aeterna*, *Lex Divina*, *Lex Naturalis*, dan *Lex Positivis*).

Pengaturan pemanfaatan sungai sebagai salah satu sumber daya alam harus sesuai dengan karakteristik alam yang sejak penciptaannya telah berlaku untuknya suatu ketentuan yang disebut Hukum Alam. Dalam penggolongan hukum menurut Thomas Aquino, Hukum Alam (*Lex Naturalis*) merupakan penjelmaan dari *Lex Aeterna* di dalam rasio manusia. Sungai sebagai bagian dari alam memiliki karakteristik yang berbeda secara geologi, biologi maupun fisik antara sungai di daerah yang satu dengan sungai di daerah yang lainnya. Karakteristik sungai di Papua berbeda dengan karakteristik sungai di Jawa Barat. Sungai di Jawa Barat sebagian besar dapat difungsikan untuk mendukung kegiatan perikanan atau kegiatan bercocok tanam, tetapi sebagian besar sungai di

Papua tidak dapat difungsikan untuk mendukung kegiatan perikanan atau kegiatan bercocok tanam, karena selain bentang alamnya yang curam dan terjal, juga karena budaya dan adat masyarakat setempat yang belum mengenal kegiatan budi daya perikanan atau pertanian. Kondisi faktual tersebut mengindikasikan bahwa pengaturan tentang pemanfaatan sungai dalam hukum positif (*Lex Positivis*) tidak dapat diunifikasikan, melainkan harus disesuaikan dengan karakteristik sungai di suatu daerah.

Pengaturan pemanfaatan sungai yang disesuaikan dengan karakteristik sungai di suatu daerah, maksudnya yaitu untuk mencapai derajat perikeadilan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat setempat sebagaimana tersirat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea kesatu. Pengaturan pemanfaatan sungai untuk pengangkutan limbah padat harus memperhatikan rasa keadilan masyarakat setempat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengingkari rasa keadilan masyarakat akan melahirkan kesewenang-wenangan penguasa terhadap rakyatnya yang pada akhirnya dapat mengundang perlawanan dari masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut menjadi tidak efektif dalam penerapannya.

Perusahaan yang melakukan kegiatan industri penambangan mineral sebagai pihak yang akan memanfaatkan sungai untuk pengangkutan limbah padat dituntut untuk menerapkan sistem Pengelolaan Industri Terintegrasi, yaitu selain berkewajiban melakukan upaya mitigasi fisik juga secara sinergis berkewajiban melakukan upaya mitigasi sosial yang dapat mengangkat derajat kehidupan masyarakat sekitar menuju masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam

Pembukaan UUD 1945 alinea kedua.

Secara filosofis, upaya mewujudkan masyarakat adil dan makmur dalam konteks pengaturan pemanfaatan sungai untuk pengangkutan limbah padat dapat disejalkan dengan Aliran Utilitarianisme yang dipelopori oleh Jeremy Bentham yang mendalilkan bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Ketika dalil tersebut digunakan di bidang hukum, maka standar penilaian etis yang digunakan yaitu mendasarkan pada ukuran bahwa baik buruknya peraturan perundang-undangan ditentukan oleh apakah peraturan perundang-undangan tersebut mendatangkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat atau tidak. Jadi, peraturan perundang-undangan yang banyak memberikan kebahagiaan pada

bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai peraturan perundang-undangan yang baik. Dengan demikian, rencana pengaturan Pemanfaatan Sungai Untuk Pengangkutan Limbah Padat Industri Mineral sebagai suatu *ius constituendum* diharapkan dapat memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat Papua.

Mitigasi fisik (dalam arti luas) diperlukan untuk menanggulangi tekanan terhadap badan-badan sungai yang berdampak lebih luas lagi terhadap Daerah Aliran Sungai (DAS) dan ekosistemnya. Program reklamasi di areal pengendapan limbah padat dapat dilaksanakan secara optimal dengan memanfaatkan teknologi reklamasi yang terbaik di dunia. Reklamasi areal pengendapan limbah padat harus dilakukan secara tuntas hingga keseimbangan alam di daerah tersebut dapat normal kembali dan pelaksanaannya disinergiskan dengan mitigasi sosial.

Mitigasi sosial (dalam arti luas) diperlukan untuk meredakan tuntutan masyarakat yang merasa hak-haknya telah dirugikan. Bentuk mitigasi sosial yang dapat diterapkan yaitu program pemberdayaan masyarakat (*community development*). Aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua harus dijamin melalui partisipasi masyarakat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Pengkajian dan penyusunan *Blue Print Community Development* Provinsi Papua diperlukan, karena pada dasarnya merupakan upaya transpormasi dari pembangunan daerah yang didasarkan pada sumber daya alam yang tidak terbarukan (*non renewable*) menjadi pembangunan daerah yang didasarkan pada sumber daya alam lainnya yang terbarukan dan

tidak akan melaksanakannya, karena suku Amungme yang habitatnya di gunung tidak tertarik pada kegiatan perikanan dan sebaliknya suku Komoro yang habitatnya di pantai tidak tertarik pada kegiatan bercocok tanam. Untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, suku Amungme maupun suku Komoro masih menganut cara mengambil langsung dari alam (*food gathering*).

Secara filosofis, kegiatan industri penambangan mineral sebagai bagian dari proses pembangunan dapat disejalkan dengan Teori Hukum Pembangunan. Teori Hukum Pembangunan (Teori Hukum Pembangunan dari Roscoe Pound yang menjawab atas adanya indikasi hubungan timbal balik antara hukum dan masyarakat, berkembang di Amerika Serikat melalui mazhab *Sociological Jurisprudence* dan *Pragmatic Legal Realism*. Analisis Roscoe Pound dalam mengkaji hubungan timbal balik antara hukum dan

masyarakat, sampai pada kesimpulan bahwa hukum dapat difungsikan sebagai alat pembaharuan masyarakat (*Law as a tool of social engineering*) di Indonesia dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam pengkajiannya untuk menemukan hubungan antara "Hukum" dan "Pembangunan". Dalam hipotesisnya (Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002: hlm. 88), Mochtar Kusumaatmadja merumuskan konsep bahwa hukum merupakan "sarana" (Diilhami konsep Roscoe Pound tentang *Law as a tool of Social Engineering*, menurut Mochtar Kusumaatmadja : pengertian "sarana" lebih luas dari pengertian "tool" atau alat. Dengan menggunakan kata "sarana" berarti dapat diperlakukan bagi negara yang sedang berkembang, mengubah pemikiran masyarakat tradisional ke modern, masyarakat agraris ke industri. (*Id.*: hlm. 83) pembaruan

(Didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu) dan pembangunan (Didasarkan atas anggapan bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan) masyarakat. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa adanya perubahan sebagai ciri dari masyarakat yang sedang membangun dapat terjadi dengan cara yang teratur. Hukum (Selain Hukum Tertulis terdapat juga Hukum Tidak Tertulis seperti : Hukum Adat, Hukum Kebiasaan, Traktat, Doktrin, dan Yurisprudensi) tidak hanya dipandang sebagai gejala normatif (asas-asas dan kaidah-kaidah)

tetapi juga menggambarkan hukum sebagai gejala sosial (lembaga-lembaga dan proses-proses) yaitu gejala-gejala yang menyangkut aspek-aspek kehidupan masyarakat seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, pertahanan dan keamanan. Dengan demikian, peranan hukum dalam pembangunan tidak cukup hanya melalui pendekatan normatif, melainkan penting juga memperhatikan dan menggunakan pendekatan-pendekatan yang lainnya (ekonomi, politik, sosial, budaya, ekologi, dan lain-lain). Deklarasi Rio de Janeiro Tahun 1992 dengan jelas dan tegas menyatakan bahwa aspek ekonomi, aspek sosial-budaya, dan aspek lingkungan hidup (ekologi) harus diintegrasikan menjadi satu kesatuan di dalam program pembangunan yang disebut “pembangunan berkelanjutan” (*sustainable development*). Pengelolaan sumber daya alam berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan ditujukan untuk

menciptakan hubungan yang sinergis antara pertumbuhan ekonomi, peningkatan kualitas lingkungan, dan kepedulian antar generasi. Artinya, untuk mensejahterakan manusia tidak harus dengan cara merusak lingkungan hidup, karena pada dasarnya manusia tidak dapat hidup sejahtera dalam lingkungan yang buruk dan rusak. Konsekuensinya, Pemerintah Indonesia yang masih memiliki peranan besar dalam mengendalikan kegiatan pembangunan, telah mengintegrasikan masalah perlindungan lingkungan ke dalam proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Lihat Peraturan Pemerintah (PP) No. 51 Tahun 1993) sebagai suatu keharusan bagi perusahaan yang dalam rencana menjalankan usahanya terkait dengan masalah pemanfaatan lingkungan. Penelitian dampak lingkungan penting dilakukan karena adanya

rencana aktivitas manusia dalam pembangunan. Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat jika diterapkan dalam upaya memecahkan salah satu masalah lingkungan di Provinsi Papua harus diartikan bahwa hukum (Perdatus atau Perdasus) dapat berperan untuk mengubah cara berfikir masyarakat Papua, yaitu dapat menerima secara proporsional tentang pemanfaatan sungai tertentu untuk padat-pengangkutan limbah padat industri mineral sejauh pihak perusahaan memiliki komitmen dan kemampuan untuk melakukan mitigasi fisik dan mitigasi sosial secara sinergis dalam rangka mewujudkan Pengelolaan Industri Terintegrasi.

2. Dampak Kegiatan PT Freeport Indonesia dan Prospek Penyelesaiannya
Limbah padat (tailing) dihasilkan dari proses penghancuran dan penggilingan, mengubah besaran bijih menjadi

ukuran pasir halus guna membebaskan butiran yang mengandung tembaga, emas dan perak, dipisahkan melalui proses flotasi. Flotasi adalah proses pemisahan secara fisik terhadap batuan bijih yang mengandung tembaga, emas dan perak.

Batuan yang tidak bernilai yang disebut *tailing* tersebut dikumpulkan dan disalurkan menuju suatu sistem sungai alami yang mengalir dari pabrik pengolahan bijih menuju Daerah Pengendapan Ajkwa yang dimodifikasi. Proses tersebut menunjukkan bahwa sungai telah dimanfaatkan sebagai sarana pengangkutan *tailing*.

PT Freeport Indonesia (PTFI) menggunakan proses pengapungan (flotasi), yang merupakan pemisahan secara fisik mineral yang mengandung tembaga dan emas dari batuan bijih. Dalam proses tersebut tidak digunakan merkuri maupun sianida. Sebuah daerah aliran sungai mengangkut sedimen

tersebut menuju sebuah areal pengendapan yang telah ditentukan di kawasan dataran rendah dan pantai, yang dinamakan *Modified Deposition Area* (Daerah Pengendapan Dimodifikasi), yaitu sebuah sistem yang direkayasa dan dikelola bagi pengendapan dan pengendalian *tailing*. Sistem pengendapan *tailing* tersebut dilakukan sesuai rencana pengelolaan *tailing* yang komprehensif dari PTFI, sebagaimana telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia.

Sebagai bagian dari AMDAL yang selesai pada tahun 1997 dan telah disetujui pemerintah, disepakati bahwa tiga dari 12 opsi pengelolaan *tailing*, akan dikaji lebih lanjut. Sebuah Komite Pengkajian Tailing terdiri dari anggota Tim Dewan Peninjauan Penilaian Risiko Lingkungan, Dewan Penasihat Lingkungan PTFI dan pimpinan PTFI, dibentuk untuk mengkaji seluruh opsi tersebut. Setelah menyelesaikan 11 kajian rinci,

termasuk analisis data penginderaan jarak jauh, evaluasi terhadap berbagai opsi pemipaan, kajian berbagai pertimbangan geoteknis, dampak banjir dan hidrologi, serta serangkaian analisis risiko, maka Komite Pengkajian Tailing menyimpulkan bahwa sistem pengelolaan yang diterapkan saat ini, yaitu mengalirkan *tailing* menuju daerah pengendapan, merupakan yang terbaik dari semua opsi yang ada. Audit-audit independen terhadap sistem pengelolaan lingkungan PTFI menghasilkan kesimpulan yang sama.

PTFI tetap melanjutkan kerjasama dengan berbagai pakar dari dalam dan luar negeri guna memastikan bahwa praktik pengelolaan *tailing* yang dilakukannya merupakan alternatif terbaik, dengan mempertimbangkan kondisi geoteknis, topografi, iklim, seismik dan curah hujan yang berlaku. Sistem pengendapan *tailing* tersebut melibatkan pembangunan

struktur penahan beban lateral atau tanggul, untuk membentengi areal bagi pengendapan *tailing* yang terkendali. Sistem tersebut senantiasa menjalani berbagai peningkatan, termasuk inspeksi pemantauan dan proyek pemeliharaan *tailing*. PTFI juga menyerahkan sebuah Kajian Risiko Lingkungan rinci terhadap sistem pengelolaan *tailing* kepada Pemerintah Indonesia. Dalam kajian tersebut ditemukan bahwa dampak lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan PTFI konsisten dengan yang telah diantisipasi dalam dokumen AMDAL perusahaan yang selesai disusun tahun 1991 dan telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia.

Berbagai kajian terhadap reklamasi *tailing* dan pembangunan lahan percontohan di atas kawasan bah menunjukkan penghijauan/penanaman lahan *tailing* dapat dengan mudah dilakukan dengan menggunakan

tanaman asli maupun tanaman pertanian. Bahkan, kolonisasi alami terjadi dengan pesat. Apabila kegiatan pertambangan telah selesai, daerah pengendapan tersebut dapat direklamasikan dengan tanaman alami ataupun digunakan untuk tujuan pertanian, kehutanan atau budi daya air. Pengambilan sampel secara luas terhadap mutu air dalam sistem pengelolaan *tailing* menunjukkan bahwa air pada sungai yang mengangkut *tailing* dari pabrik pengolahan PTFI di daerah dataran tinggi menuju daerah pengendapan di dataran rendah telah memenuhi baku mutu air bersih untuk logam terlarut sesuai Peraturan Pemerintah Indonesia maupun USEPA (Lembaga Perlindungan Lingkungan AS). Data dari pengambilan sampel hayati tetap menunjukkan bahwa muara estuaria pada bagian hilir daerah pengendapan *tailing* adalah ekosistem yang masih berfungsi, berdasarkan jumlah spesies maupun jumlah spesimen

organisme nektonik yang terkumpul, seperti ikan dan udang.

Mulai tahun 1998 dibangun sebuah tanggul baru di bagian timur tanggul barat yang sudah ada, yang menjadi perbatasan barat dari daerah pengendapan *tailing* di dataran rendah. Pembangunan tanggul baru tersebut membentuk sebuah saluran baru yang terletak di antara tanggul baru dan tanggul lama. Untuk memenuhi komitmen kepada Pemerintah Indonesia sesuai AMDAL tahun 1997, pada tahun 2005 PTFI menyelesaikan pekerjaan pengalihan Sungai Ajkwa ke saluran baru tersebut, yang lebih menyerupai aliran asli Sungai Ajkwa. Pengalihan aliran Ajkwa tersebut berjalan sesuai harapan dengan stabilisasi saluran yang cepat dan perkembangan pola berliku. Ada beberapa keuntungan bagi lingkungan dengan mengalihkan Sungai Ajkwa agar lebih mendekati aliran aslinya. Sungai Otomona membawa endapan *tailing* menuju daerah pengendapan. Di daerah aliran

perubahan fungsi sungai tertentu di Provinsi Papua.

Penerapan Model Kolaborasi Pemberdayaan Masyarakat (Comdev) dan Pengelolaan Industri Terintegrasi (PIT) dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya keseimbangan kepentingan antara dunia usaha, masyarakat, dan Pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat Papua dan mengakomodasi pencapaian tujuan perusahaan, yang diproyeksikan bermanfaat : a) Bagi Dunia Usaha, mendapatkan jaminan kepastian hukum dan terhindar dari tuntutan masyarakat dalam menjalankan kegiatan usahanya, serta dalam jangka waktu tertentu mempunyai kesempatan untuk mendapatkan haknya dan melaksanakan kewajibannya sesuai dengan hukum yang berlaku; b) Bagi Masyarakat, mendapatkan bantuan manajemen dan dana dari perusahaan dalam rangka pemberdayaan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat (*community development*); c) Bagi Pemerintah, memperoleh kajian holistik sebagai

bahan menyusun peraturan daerah dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat adat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah baik berupa pajak daerah maupun retribusi daerah; dan d) Bagi Aparatur Penegak Hukum, adanya kepastian hukum depenalisasi pemanfaatan sungai-sungai tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Chedar Alwasilah, 2002, *Pokoknya Dasar-Dasar Kualitatif; Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Daud Silalahi, 2003, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, edisi kedua, Alumni, Bandung.
- Hefni Effendi, 2003, *Telaah Kualitas Air Bagi Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan Perairan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Kaelan, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif bidang Filsafat: Paradigma bagi Pengembangan Penelitian Interdisipliner Sosial, Budaya, Seni, Paradigma Yogyakarta.* Filsafat, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni, Paradigma Yogyakarta.

- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung.
- Tarsisius Murwaji, 2003, "Blue Print Community Development Industri Pertambangan Dalam Era Otonomi Daerah", Makalah, disampaikan pada Temu Ilmiah Dasawarsa Program Magister Manajemen Program Pascasarjana UNPAD, Bandung.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- PP No. 22 Tahun 1982 tentang Tata Pengaturan Air.
- PP No. 35 Tahun 1991 tentang Sungai.
- PP No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
- PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Air.
- PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.
- Kepmen No. KEP-02/MENKLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan.
- Kepmen No. KEP-14/MENLH/3/94 tentang Pedoman Umum Penyusunan AMDAL.
- Kepmen No. KEP-42/MENLH/11/94 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan.